

Area: Seguridad y Defensa
ARI 14/03/2011
Fecha: 14/03/2011



La lucha contra la piratería en Somalia: el problema persiste a pesar del esfuerzo militar (ARI)

Félix Arteaga*

Tema: El despliegue aeronaval internacional en torno al Cuerno de África permite mantener abiertas las líneas de comunicación marítima y el flujo de buques y mercancías pero no consigue disuadir a los piratas de actuar ni reducir significativamente las cifras de secuestros.

Resumen: La lucha contra la piratería en el Golfo de Adén y el Océano Índico ha movilizado las flotas de la UE, la OTAN y las de países como China, la India e Irán, entre otros. Se han creado centros de información y establecido un corredor internacional para que los buques y aeronaves presentes en la zona puedan proteger a los buques en tránsito. El despliegue militar dificulta los secuestros pero no los evita y las cifras de secuestros siguen estancadas: si en 2009 se produjeron 52 secuestros sobre 131 ataques, en 2010 se registraron 49 secuestros en 125 ataques y entre enero y febrero de 2011 se han capturado ya 11 buques en 34 intentos según los datos de la Inteligencia Naval de EEUU. Según datos del *Piracy Reporting Centre* de la Oficina Marítima Internacional, a 28 de febrero de 2011 los piratas somalíes retienen a 33 buques con 711 rehenes y en lo que va de año han muerto siete personas.

Este ARI describe el estado y evolución de las actuaciones piratas y de la lucha contra la piratería, incluida la participación española en las dos operaciones de la UE en la zona: EU Navfor Atalanta y EUTM Somalia.

Análisis:

Introducción

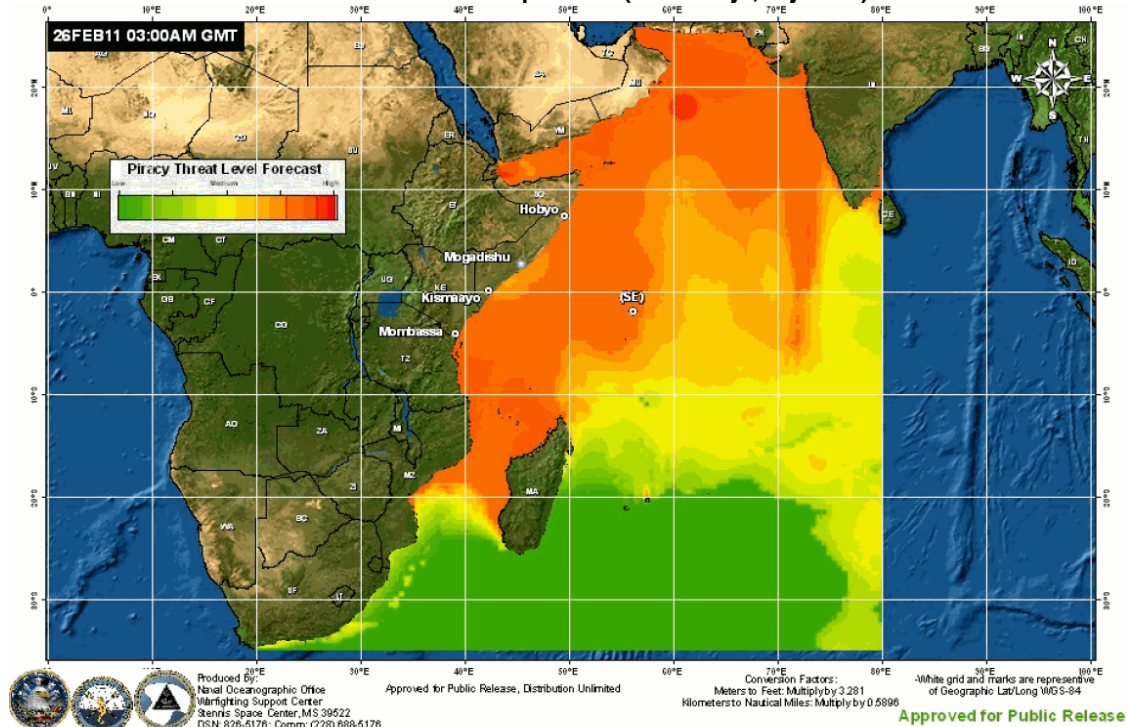
La piratería en las aguas adyacentes a Somalia es un fenómeno delictivo que se va consolidando a pesar de la presencia de fuerzas aeronavales de varios países, incluida la europea que participa en la misión Atalanta. Esta actividad delictiva, cada vez más organizada, representa una amenaza para la navegación comercial hacia el canal de Suez, sur y sudeste asiático y hacia el Cabo de Buena Esperanza, para el suministro energético (el 70% del petróleo procedente del Golfo), para el tráfico de cabotaje hacia Kenia o Tanzania, para el apoyo logístico a las fuerzas de la misión de la Unión Africana (*African Union Mission in Somalia*, AMISOM) y, sobre todo, para los envíos del Programa

* Investigador principal de Seguridad y Defensa en el Real Instituto Elcano y director del [Grupo de Trabajo dedicado al seguimiento de las Misiones Internacionales de las Fuerzas Armadas españolas](#).

Mundial de Alimentos de Naciones Unidas a Somalia. Los ataques a buques están motivados por el beneficio económico de los secuestros y los piratas han encontrado en la zona del Golfo de Adén y el Cuerno de África un escenario geográfico privilegiado por la falta de marinas regionales capaces y la posibilidad de actuar desde el Estado fallido de Somalia. Cuentan con el apoyo de algunos clanes locales y de una red trasnacional de intermediarios que negocia el cobro de los rescates millonarios con los armadores y las compañías de seguros o que les proporcionan inteligencia estratégica sobre las iniciativas internacionales para luchar contra la piratería. Combinan la piratería con otras actividades ilícitas como la migración ilegal, las drogas o el contrabando y operan cada vez más lejos de sus bases recurriendo a buques nodriza, propios o capturados y con acceso a modernos medios de comunicación, posicionamiento e información. Los ingresos por el secuestro de buques y tripulaciones siguen aumentando: el mayor pago conocido en 2010, pagado por el petrolero *Samho Dream* surcoreano, podría aproximarse a los 9,5 millones de dólares, superando las cifras record pagadas en 2009 por el *Maran Centauros* griego, entre los 5,5 millones y los 7 millones de dólares, y los 3 millones que se pagaron por el buque *Sirius Star* en 2008. El dinero de los rescates se reparte entre los piratas, las redes de apoyo y las poblaciones donde se refugian los piratas con lo que se aseguran su apoyo y cobertura (un secuestro medio representa unos 10.000-15.000 dólares por pirata, unas 50 veces más que el PIB *per cápita* de 300 dólares). De esta forma, la piratería se ha consolidado como un modo de vida –y la industria somalí más rentable– del que se benefician algunos sectores de la población somalí, siendo los “marinos somalíes” que actúan desde Harardheere el grupo más organizado, aunque junto a ellos operan otros grupos menores.

En los últimos meses se aprecian cambios en la forma de actuar respecto al patrón tradicional. Por un lado, está aumentando la distancia a la que operan desde barcos nodrizas y cada vez es más frecuente que actúen en las proximidades de India y Madagascar, a más de 2.500 kilómetros de las costas somalíes (de hecho, en 2009 sólo 10 de los 49 secuestros se produjeron en el Golfo de Adén) según recogen las incidencias diarias que se recogen en el [NATO Shipping Centre](#) y que se traducen en el nivel de amenazas que refleja el Gráfico 1.

Grafico 1. Previsión del nivel de amenaza de piratería (verde-bajo, rojo alto)



Fuente: Office of Naval Intelligence, Piracy Analysis and Warning Weekly Report, 24/II/2011.

En el Gráfico 1 se aprecia como la amenaza de actuaciones piratas desborda las costas somalíes y se va expandiendo, prácticamente hasta la línea India-Madagascar. Antiguamente, el riesgo de actuación tenía que ver con el estado de la mar pero al actuar ahora los piratas desde buques más grandes pueden operar durante todo el año sin tener que parar necesariamente entre enero y marzo o entre agosto y octubre debido a los monzones. Habitualmente, los piratas tratan de no poner en riesgo la vida de sus rehenes para asegurarse el pago del rescate, sus ataques armados, las coacciones y el prolongamiento de los períodos de secuestro causa daños físicos y psicológicos a las tripulaciones (en 2009 causaron cuatro muertos y 10 heridos sobre 867 rehenes según datos de la Oficina Marítima Internacional). No obstante, en los últimos meses se están volviendo más violentos –en los dos primeros meses de 2010 se han registrado ya siete víctimas– y han doblado la vigilancia y armamento de quienes custodian los buques apresados para evitar que se produzcan liberaciones. También se ha incrementado el uso de la fuerza para liberar rehenes como los llevados a cabo en enero de 2011 por comandos malasios y surcoreanos que la UE no comparte porque pueden poner en riesgo a los rehenes.

¿Cómo se combate a la piratería?

El Consejo de Seguridad de NN.UU. consideró que la piratería en esta zona constituía un peligro para la paz y la seguridad internacional y en su resolución 1814 de 15 de mayo de 2008 solicitó a los Estados miembros que tomaran medidas para proteger la navegación, el transporte y el flujo de asistencia humanitaria a Somalia. Posteriormente, la resolución 1816 autorizó a usar la fuerza bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU y la 1846 permitió desplegar fuerzas, tomar y disponer de los medios empleados y penetrar en aguas territoriales para reprimir los actos de piratería de acuerdo con los artículos 100 y 105 de la Convención de la ONU sobre la ley del Mar (UNCLOS) que establece para sus Estados miembros el deber de reprimir la piratería en alta mar o en cualquier lugar que

no se halle bajo la jurisdicción de un Estado. En caso de necesidad, la resolución 1851 permite complementar la operación aeronaval con una acción terrestre sobre los santuarios, una posibilidad que de momento no se ha considerado.

Las resoluciones anteriores han dado cobertura jurídica al despliegue aeronaval internacional pero su eficacia está limitada por diversas razones. Por un lado, la zona a proteger es demasiado extensa y los buques desplegados deben dar prioridad a los que llevan ayuda alimentaria o humanitaria a Somalia (sólo la operación Atalanta de la UE tiene ese mandato) y a los que circulan por los corredores establecidos, por lo que les resulta muy difícil garantizar la vigilancia del resto de embarcaciones en peligro. Por otro lado, el uso de la fuerza que pueden hacer está limitado a la autodefensa propia o a la de las tripulaciones y buques protegidos (defensa propia ampliada) sin que puedan llevarse a cabo acciones de fuerza preventiva sobre embarcaciones sospechosas. Tampoco deben usarla cuando los buques son apresados mientras los piratas no pongan en peligro la integridad de tripulaciones y buques ya que las intervenciones armadas pueden poner esa integridad en mayor riesgo.

Una vez que los buques de guerra apresan piratas se plantea el problema de su entrega a las autoridades judiciales porque Somalia carece de un sistema de justicia y se deben entregar a países limítrofes o a los propios de los buques. Esta transferencia de responsabilidad no es fácil porque las banderas de conveniencia suelen carecer de flotas propias que los protejan. Además, la responsabilidad de proteger se solapa entre un conglomerado de propietarios, armadores, navieros, tripulaciones, países que abanderan y Estados costeros que complican los procesos de decisiones. Las resoluciones de la ONU apelan a los países costeros de la zona a colaborar en el procesamiento de los piratas, pero la entrega depende de la voluntad del país receptor y de su capacidad para juzgar a los detenidos con garantías procesales y de derechos humanos. En el caso de que la fuerza aeronaval europea practique detenciones, la decisión 2009/29/CFSP del Consejo Europeo de 22 de diciembre faculta a los participantes a decidir si transfieren los detenidos a las autoridades competentes del Estado que abandera el buque asaltado, a las propias o a un tercer país que participe en la operación. En caso de que algún país de los anteriores no desee, o no pueda, ejercer su jurisdicción, podrá transferir a un Estado miembro de la UE o a un tercero que quiera hacerse cargo de los detenidos con la única condición de que cumplan con los requisitos de derecho internacional sobre derechos humanos y no contemplen la pena de muerte, la tortura u otra pena cruel, inhumana o degradante. La carencia de centros de entrega de detenidos en la zona conduce a la liberación de los piratas tras retirarles las armas y los medios de asalto –si no lo hacen ellos antes para evitar su detención– tras lo que reanudan sus ataques.

Hasta ahora, sólo Kenia y la república de Seychelles habían accedido a recibir los detenidos durante las operaciones de EUNAVFOR para su juicio tras un acuerdo con la UE. El incremento de las detenciones y juicios (más de un centenar en curso) genera problemas sobre la atención penitenciaria y garantías judiciales de los procesados, sobre los medios de prueba admisibles y la comparecencia como testigos de los responsables de buques atacados. El secretario general reconoció en su informe S/2010/394 de 26 de julio la dificultad de encontrar una salida jurídica al problema y, sobre todo, la de asumir la carga procesal y penitenciaria por Kenia y Seychelles que podría llevar a una población penitenciaria de 2.000 reclusos en 2011 (Kenia ha realizado 123 juicios hasta septiembre de 2010, Seychelles 31, Somalilandia 100 y Puntlandia 208). Consecuentemente, Kenia ya ha cancelado su acuerdo de cooperación y su Tribunal Supremo rechazó la jurisdicción fuera de sus aguas territoriales en noviembre de 2010, por lo que al igual que

Seychelles sólo enjuiciará los actos de piratería en esas aguas. Como resultado, las medidas legislativas y penitenciarias disponibles para la represión y prevención de la piratería no evitan la impunidad (sólo en el primer semestre de 2010 se tuvieron que liberar 700 detenidos y de los retenidos sólo se juzga a una tercera parte) ni logran disuadir a los piratas de persistir en su empeño porque se mantiene la desproporción entre los riesgos reales que se corren y las expectativas de beneficios.

Las operaciones europeas: EUNAVFOR-Atalanta y EUTM Somalia

El Consejo Europeo adoptó la acción conjunta 2008/851/PESC de 10 de noviembre autorizando una acción militar de la UE para contribuir a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y robo a mano armada en las costas de Somalia. En diciembre de 2009, el Consejo la modificó para permitir a EU Navfor supervisar las actividades pesqueras fuera de las costas de Somalia y en torno a las Seychelles. La misión se realiza en colaboración y con autorización del Gobierno Federal de Transición somalí, así como de la República de Yibuti y con la República de Seychelles para desplegar las fuerzas europeas que participan en la operación. Su duración se ha ampliado sucesivamente hasta la fecha actual del 12 de diciembre de 2012.

La cadena de mando de la fuerza aeronaval de la UE va desde el comandante de la Operación en el Cuartel General multinacional en Northwood, Reino Unido, al comandante en la zona de operaciones embarcado en uno de los buques de la fuerza aeronaval. Ésta está constituida a febrero de 2011 por más de 20 buques, aviones de vigilancia/patrulla marítima y unos 1.800 participantes. La zona de operaciones comprende parte del Mar Rojo, el Golfo de Adén, parte del Océano Índico, incluyendo las costas de Somalia hasta 500 millas de la costa y las 200 millas de la zona económica exclusiva de Seychelles (una extensión similar a la del Mediterráneo). La misión [Atalanta](#) tiene como objetivo la protección directa de todos los buques del Programa Mundial de Alimentos de la ONU y la escolta naval que se les presta ha evitado que sean un objetivo rentable para los piratas y permitido la ayuda alimentaria diaria a 1.600.000 somalíes. El dispositivo de unidades navales de la UE protege también la zona del corredor internacional de tránsito del Golfo de Adén donde acuden a proteger a los buques en riesgo cuando solicitan ayuda. Cuando un buque se acerca a la zona de operaciones recibe información del *Maritime Security Center-Horn of Africa* de la UE (<http://www.mschoa.org/Pages/default.aspx>) junto a recomendaciones y procedimientos de seguridad a los buques en tránsito –*Best Management Practices*, BMP3–, lo que facilita su protección.

El Consejo Europeo adoptó el 15 de febrero de 2010 la Decisión 2010/96/PCSD para poner en marcha una misión militar para la formación de las fuerzas de seguridad somalíes en Bihanga, Uganda (*EU Training Misión*, [EUTM](#)), como contribución al programa de adiestramiento que lleva a cabo AMISOM. La misión cuenta con unos 150 instructores militares dedicados a formar unos 2.000 soldados somalíes en dos turnos de seis meses hasta mayo de 2011. No son fuerzas destinadas a combatir la piratería aunque su contribución a la consolidación del Gobierno somalí podría, a largo plazo, facilitar el control gubernamental de las zonas costeras desde las que operan los piratas.

La participación española

Tras el apresamiento del pesquero Playa de Bakio, y con ocasión de la cumbre hispano-francesa de 27 de junio de 2008, se creó una célula de coordinación sobre la que España organizó la operación Centinela Índico y sobre la que después se articuló la misión Atalanta actual. La participación española se aprobó por unanimidad en el Congreso (311

votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones) y se ha organizado de modo que exista una rotación cada cuatro meses. A marzo de 2011, España participa con el patrullero de altura Infanta Elena, la fragata Canarias y un avión de patrulla marítima P-3 Orion (España es el único país que ha desplegado permanentemente a un avión de patrulla marítima en la zona).

El gobierno español ha conseguido ampliar la zona protegida por la operación Atalanta a los caladeros de las islas Seychelles, tal y como venían pidiendo las asociaciones pesqueras, pero los buques de pesca españoles no disponen de una protección directa de los buques de Atalanta o españoles. Su protección no es fácil porque tienden a actuar en solitario y son muy vulnerables cuando están faenando con las redes echadas porque navegan despacio y sólo cobran velocidad si recogen el aparejo. Los armadores solicitaron la presencia a bordo de militares armados pero el gobierno desestimó la solicitud aunque posteriormente accedió a modificar la legislación para permitir la presencia de fuerzas privadas a bordo de los buques de pesca y a cofinanciar su presencia a bordo de los buques. El secuestro del buque Alakrana abrió un debate sobre si la protección de los buques de era una cuestión de interés nacional o de interés privado. A favor de la primera opción, cuentan la dificultad de garantizar su protección, el elevado coste material y humano y las recomendaciones de la Organización Marítima Internacional de no introducir armas y escoltas armadas a bordo de los buques para prevenir la escalada de los enfrentamientos y el riesgo de las tripulaciones. A favor de la segunda, cuenta el precedente francés de proporcionar escoltas militares armadas (el único caso conocido aunque sea provisional), el beneficio económico de la actividad pesquera y la presión política y social del sector para conseguir la protección pública de las flotas privadas. A falta de criterios prefijados, el Gobierno asumió el copago de la protección privada (1 millón de euros anuales) y la formación del personal.

España ha asumido una cuota de responsabilidad importante en una misión como Atalanta que da prestigio a la UE pero que se costea a cargo de los participantes (unos 5 millones de euros mensuales en gastos corrientes más el desgaste del material) salvo en los gastos de funcionamiento de los cuarteles generales (8,3 millones de euros en 2009). Además, España se ofreció a ser nación marco para la misión EUTM que lidera con el consiguiente esfuerzo adicional (el 30% de los instructores y el 50% de los mandos hasta 38 de los 134 miembros). Ya que el despliegue parece que va a mantenerse en el tiempo –tal y como ha ocurrido con la operación *Active Endeavour* de la OTAN– convendría estudiar algunas de las lecciones aprendidas para aliviar el coste de la carga en el futuro. En primer lugar, se tiende a reemplazar las escoltas oceánicas como las fragatas, sofisticadas y costosas, por buques de acción marítima, más ligeros y dotados de los medios de vigilancia necesarios. En segundo lugar, y dada la limitación de los medios en comparación con la zona de actuación, conviene fijar las prioridades de actuación. Con los medios actuales no se puede garantizar la protección de todos los buques españoles que faenan o transitan por la zona, por lo que tendrán que asumir las medidas de autoprotección que recomiendan las autoridades marítimas internacionales. En caso de secuestro, las fuerzas españolas podrán poner en marcha procedimientos de actuación específicos para atender la situación pero no se puede crear la expectativa –ni la servidumbre– de que la Armada podrá garantizar la protección de todos y cada uno de los buques de bandera española porque no es posible. En tercer lugar, no se han resuelto los problemas jurídicos ni prácticos relacionados con la detención de piratas. La dificultad de encontrar medios de prueba, el desvío de los buques de las operaciones para poner a los detenidos a disposición de las autoridades judiciales de Kenia y Seychelles, las únicas hasta ahora con las que la UE ha llegado a acuerdos en marzo y

octubre, respectivamente, de 2009, o las futuras comparecencias de los mandos militares o civiles en los procesos en curso constituyen un problema al que no se ha encontrado solución. Respecto a la misión de entrenamiento EUTM, los primeros soldados instruidos están ya combatiendo en Mogadiscio aunque no hay garantías de que las tropas formadas continúen en activo en el futuro (el informe del secretario general de la ONU S/2010/447 señala la posibilidad de que deserten si no se encuentran donantes que reemplacen a los Estados Unidos en el pago de salarios a las tropas entrenadas) ni de que el programa de adiestramiento de AMISOM les saque partido (ni siquiera la UE ha sido capaz de sacar adelante un programa de reforma de la seguridad como ha demostrado el cierre de la misión EU SSR Guinea-Bissau).

Balance de la lucha contra la piratería

Según datos de la Inteligencia Naval de EEUU, los piratas capturaron 52 buques en 2009 (131 atacados), 49 en 2010 (125 atacados) y 11 hasta febrero de 2011 se han capturado ya 11 (34 atacados). Los datos muestran que se ha reducido el éxito de los ataques pero su frecuencia ha aumentado y el número de buques secuestrados se mantiene en los mismos niveles (a 28 de febrero de 2011, los piratas somalíes retenían a 33 buques con 711 rehenes, de ellos dos españoles). Con esos datos, se puede deducir que en la lucha militar contra la piratería se ganan batallas tácticas pero no se consigue ninguna victoria estratégica. Una intervención terrestre de fuerzas que no sean africanas parece descartada y los escasos resultados de AMISOM no ofrecen garantías de que el Gobierno somalí pueda controlar a corto y medio plazo su propio territorio. Además, la piratería cuenta con la complicidad de los señores de la guerra o grupos como Al-Shabaab para continuar con sus actividades a cambio de parte de sus ingresos. La presencia de fuerzas aeronavales de la misión Atalanta no ha disuadido a los grupos piratas de actuar y la presión sobre los puertos de salida y la protección de las rutas de tránsito dificultan los secuestros pero no los evitan. En la lucha legal tampoco se dispone de instrumentos coactivos disuasorios nacionales ni internacionales que hagan de la piratería una profesión de riesgo en lugar de una fuente de oportunidades. Se necesita, por tanto, una aproximación integral al fenómeno (véase Alejandro MacKinley, DT nº 19/2010, Real Instituto Elcano) y no sólo una respuesta militar.

En estas condiciones, las flotas europea van a permanecer desplegadas en la zona durante mucho tiempo porque la piratería va a ser un fenómeno delictivo de larga duración porque hay muchos grupos interesados en su pervivencia (piratas, intermediarios, aseguradoras, compañías de seguridad, señores de la guerra, grupos insurgentes, redes sociales y políticas...) o porque se desentienden de combatirla (banderas de conveniencia, navieras, países sin fuerzas navales...). Este escenario será admisible para la navegación marítima mientras casi todo se pueda solucionar pagando los rescates o desviando las rutas de navegación, por lo que las compañías marítimas seguirán apostando por correr el riesgo (el 20% de los buques que transitan por el Golfo de Adén no utilizan el corredor de tránsito protegido por las fuerzas navales). También será admisible para las opiniones públicas ya que éstas solo se interesarán por el despliegue aeronaval cuando la piratería afecte a sus nacionales y podrían convivir con este escenario mientras se mantenga limitado el nivel del uso de la fuerza tanto por los piratas como por quienes combaten contra la piratería para no colocar a las tripulaciones secuestradas en riegos.

Conclusión: A pesar del gran esfuerzo militar en la prevención, la piratería sigue sin disuadirse ni reprimirse porque la comunidad internacional carece de los instrumentos civiles adecuados. Y a largo plazo quienes realizan ese esfuerzo acabarán comparando los costes –propios– del despliegue aeronaval con los beneficios –colectivos– para la navegación internacional. La participación se podrá mantener mientras los resultados en términos de interés humanitario o nacional justifiquen el esfuerzo realizado pero a medio y largo plazo será necesario reducir costes, empleando plataformas aéreas y navales más ligeras, y llegar a acuerdos con países que no tienen buques de guerra pero que se benefician de las operaciones para repartir solidariamente los gastos. La imposibilidad de proporcionar protección a todos los buques mercantes, pesqueros o de recreo que navegan por la zona obligará a estudiar otras formas no militares de protección individualizada (escortas privadas) o a excluir la asistencia gubernamental fuera de las zonas prioritarias para la misión.

Félix Arteaga

Investigador principal de Seguridad y Defensa en el Real Instituto Elcano y director del [Grupo de Trabajo dedicado al seguimiento de las Misiones Internacionales de las Fuerzas Armadas españolas](#)